

INNOVACIÓN PÚBLICA 360°^e



Capacidades de digitalización e innovación pública en los municipios de Argentina

Capacidades de digitalización e innovación pública en los municipios de Argentina

Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones y puntos de vista del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), así como tampoco de la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia Argentina (JGM).

El documento fue realizado en el marco de las actividades de la iniciativa +Digital dentro del Proyecto Innovación Pública 360 de Asuntos del Sur.

Dirección del proyecto: Matías Bianchi

Coordinación académica: Alejandro Belmonte

Equipo técnico:

Ana Doria

Mercedes Gregorini

Mariana Agerosa

Autores de la publicación:

Alejandro Belmonte y Matías Bianchi

+Digital es una iniciativa conjunta entre Asuntos del Sur, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Secretaría de Innovación Pública perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación con el objetivo de potenciar la transformación digital y la participación ciudadana en gobiernos locales capaces de brindar mayor legitimidad y transparencia al proceso de toma de decisiones públicas.

Asuntos del Sur es una organización que busca desarrollar democracias con efectiva participación, inclusión y cumplimiento de los derechos humanos.

Prólogo

1

Cristian Asinelli

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica del Banco de América Latina - CAF

EL VALOR DE UN ESTUDIO DIAGNÓSTICO PARA GARANTIZAR COBERTURAS DIGITALES FEDERALES Y TRANSFORMADORAS

En América Latina y el Caribe tres de cada 10 personas no tienen acceso a Internet y apenas el 37 por ciento de la población cuenta con 1 gigabyte de datos. Y las asimetrías en inclusión digital entre las zonas urbanas y rurales de la región amplían aún más las brechas en esa materia. En un contexto global marcado por la aceleración de los procesos y competencias digitales y la transformación e innovación de los estados y las administraciones públicas en ecosistemas digitales estratégicos, nuestro continente enfrenta el desafío de no dejar a nadie atrás.

Para ello, resulta central la colaboración entre gobiernos, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales para la ampliación de las capacidades estatales de innovación y digitalización, tanto a nivel nacional como local. Este trabajo tiene tres patas fundamentales. Una centrada en la investigación y el estudio diagnóstico de las condiciones de partida, el perfil socio productivo y el tamaño de cada estado. Otra que se fundamenta en la generación de espacios para entender, conocer e intercambiar ideas y propuestas de mejora. Y una tercera pata para desarrollar herramientas e implementar acciones que promuevan respuestas innovadoras y agilicen los procesos de participación ciudadana y fortalecimiento de Gobierno Abierto.

En ese camino se posiciona el proyecto +Digital: potenciando innovación local que, desde CAF, Asuntos del Sur y la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros llevamos adelante para fortalecer el ejercicio democrático y las capacidades estatales de los municipios de Argentina. Y también en ese camino

toma particular relevancia el hecho de contar con herramientas de diagnóstico que sean certeras, estén basadas en evidencia y relevan en profundidad la mayor porción de territorio posible.

El estudio sobre las capacidades de digitalización e innovación pública en los municipios de Argentina tuvo exactamente ese desafío. El de utilizar metodologías cuantitativas y cualitativas de calidad para indagar sobre las capacidades de 369 gobiernos locales y originar así propuestas de valor para la modernización de los estados municipales y, sobre todo, para la formulación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de las personas.

El valor del informe es enorme. Saber que apenas el 30 por ciento de los gobiernos posee un área vinculada a la modernización, la innovación y las políticas de Gobierno Abierto fortalece nuestra capacidad de acción y transformación. En paralelo, el hecho de que solo el 15 por ciento de los gobiernos logre resolver esos inconvenientes tecnológicos con su propio personal exige establecer nuevos abordajes para cambiar esas realidades.

Desde CAF, como banco de desarrollo de los latinoamericanos y caribeños, llevamos adelante una agenda digital estratégica y transversal que nos permite acompañar a nuestros países en la expansión de sus ecosistemas digitales, en la simplificación de sus servicios, y en el desarrollo de infraestructuras de comunicación de banda ancha para conectar a todos sus habitantes. Lo hacemos porque queremos mejorar, potenciar y transformar la relación de los gobiernos con los ciudadanos, y colaborar a ampliar su legitimidad y transparencia en los procesos de toma de decisiones.

No dejar a nadie atrás en el camino hacia la inclusión y la transformación digital es la tarea. Y allí estaremos siempre para acompañar a los ciudadanos y ciudadanas de nuestra región.



Introducción

2

La mirada sobre los gobiernos locales de Argentina resulta particularmente relevante, dada la proximidad y el impacto sobre las condiciones de vida de la ciudadanía. Los municipios representan un amplio universo con formatos organizativos y funciones muy variadas. Brindan servicios públicos esenciales, promueven el desarrollo económico, intervienen en el ordenamiento territorial, realizan intervenciones sociales y coordinan políticas con otros niveles de gobierno.

El estudio conducido por el equipo de Asuntos del Sur puso énfasis en medir las capacidades instaladas en los municipios, las tecnologías utilizadas, la difusión de estrategias de gobierno abierto y los esquemas existentes de gobernanza digital.

El artículo refleja los resultados de un proyecto de cooperación técnica entre CAF y la Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina, realizado por Asuntos del Sur entre julio de 2022 y julio de 2023.

La cooperación técnica tuvo el doble propósito de producir un diagnóstico sobre las capacidades de innovación pública y digitalización a nivel local en Argentina y, avanzar en la implementación de una

plataforma digital que permita gestionar procesos de consulta y participación en los municipios argentinos.

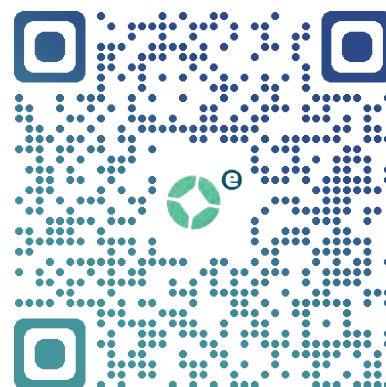
Reforzando dicho proceso, desde Asuntos del Sur, buscamos profundizar el debate y aportar nueva información y perspectivas sobre el rol de las nuevas tecnologías en la gestión pública, los desafíos para una mejor gobernanza de los procesos de transformación digital y las características de los espacios de innovación pública más importantes de nuestro país.

Los artículos de Rita Grandinetti, Paz Gutiérrez, Malen Salomón (escanear QR) que componen esta serie, destacan no sólo los procesos de transformación social que se vienen generando al pulso de cambios en las tecnologías, sino también la necesidad de articular una nueva agenda que coloque a la ciudadanía en el centro y fortalezca la democratización, la inclusión y la efectividad de las políticas públicas.

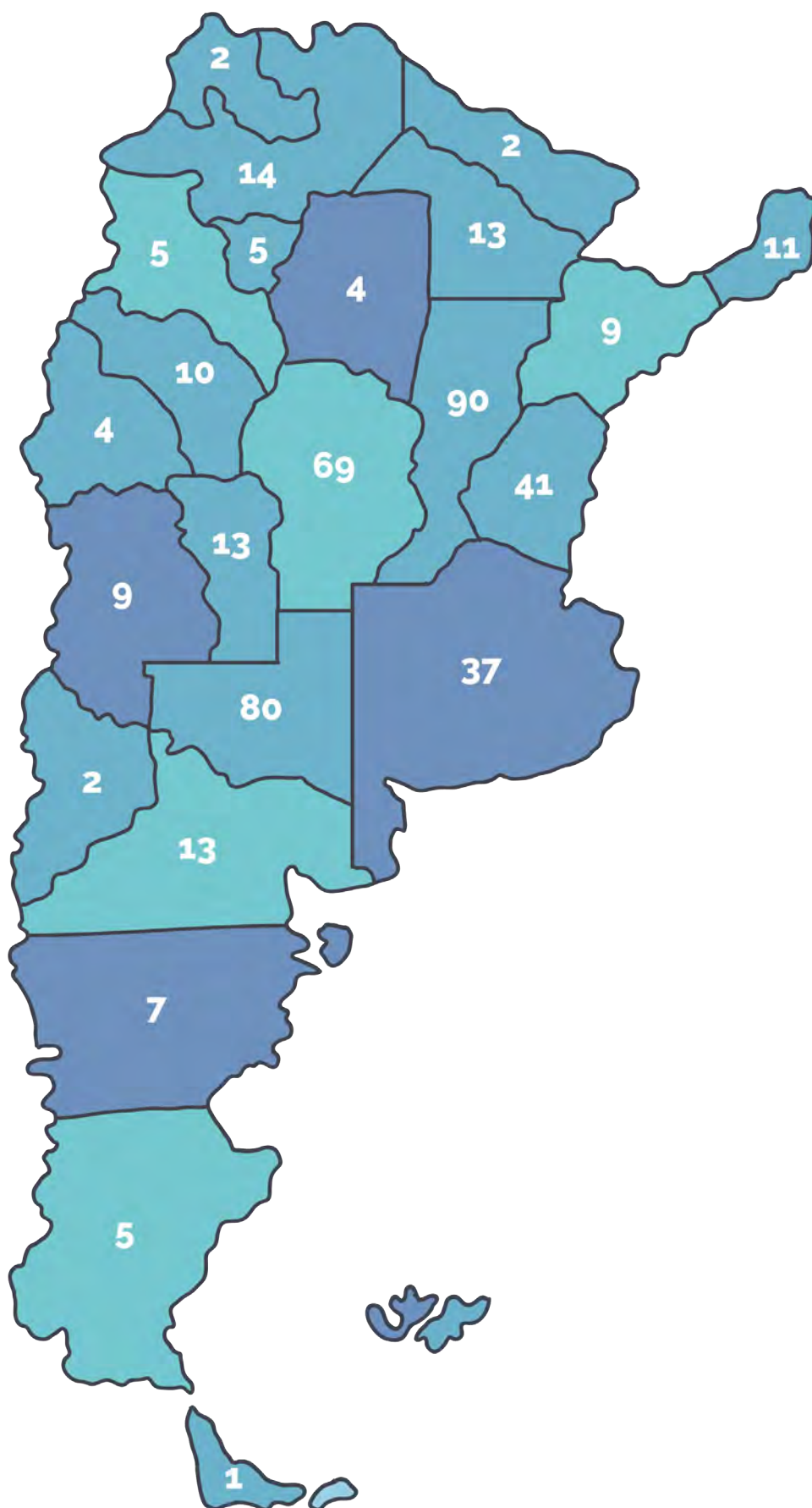
Una indagación profunda sobre sus características, funciones y capacidades es imprescindible para aportar evidencias al debate sobre la definición de líneas programáticas de innovación y transformación digital. El documento presenta los resultados de un estudio sobre 370 gobiernos, con una amplia cobertura territorial, sentando



dimensiones que permiten la comparación con otros países de la región.



Cantidad de municipios incluidos en el estudio por provincia



Los municipios argentinos y la metodología utilizada

3

En la Argentina, si bien la constitución nacional reconoce la autonomía municipal, las características institucionales del régimen municipal son definidas por cada provincia y, en consecuencia, existe una amplia variedad en los requisitos de creación, la delimitación de alcance territorial, la forma de gobierno, los recursos y competencias, entre otros aspectos importantes.

Denominamos gobiernos locales a este conjunto amplio de municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas (Indec, 2020). Los municipios desempeñan tanto funciones consideradas "tradicionales"

(el alumbrado, barrido y limpieza) como "nuevas" funciones, de mayor complejidad, producto de las transformaciones y reformas del Estado en los niveles nacional y provincial en los últimos 40 años.

Independientemente de este panorama, no existe consenso sobre la cantidad total de gobiernos locales en la Argentina. El Anuario Estadístico Nacional (Indec, 2020), considera que existen 2.327 gobiernos locales, el Instituto Geográfico Nacional (datos abiertos de la Secretaría de Innovación Tecnológica) contabiliza 1.814, el Ministerio del Interior en Plan Estratégico Argentina Urbana (2018) contempla 3.311 y en su base del Registro Federal de Gobiernos Locales (ReFeGlo) 2.311.

Tabla 1. Distribución de gobiernos locales por jurisdicción y categoría

Jurisdicción		Categorías									
		Municipio	Municipio 1'	Municipio 2'	Municipio 3'	Comuna	Comuna rural	Comisión de fomento	Comisión municipal	Juntas de gobierno	Junta vecinal
Total país	2327	760	99	214	138	546	113	94	212	133	18
C.A.B.A	15	-	-	-	-	15	-	-	--	-	-
Bs. As.	135	135	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Catamarca	36	-	8	14	14	-	-	-	-	-	-
Córdoba	427	260	-	-	-	167	-	-	-	-	-
Corrientes	74	74	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chaco	70	-	10	23	37	-	-	-	-	-	-
Chubut	47	-	6	17	-	-	20	4	-	-	-
E. Ríos (1)	271	83	-	-	-	55	-	-	-	133	-
Formosa	55	-	2	7	18	-	-	10	-	-	18
Jujuy	60	27	-	-	-	-	-	-	33	-	-
La Pampa	80	61	-	-	-	1	-	18	-	-	-
La Rioja	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mendoza	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Misiones	76	-	25	51	-	-	-	-	-	-	-
Neuquén	57	-	13	13	10	-	-	21	-	-	-
Río Negro	76	40	-	-	-	-	-	36	-	-	-
Salta	60	-	17	14	29	-	-	-	-	-	-
San Juan	19	-	7	5	7	-	-	-	-	-	-
San Luis	68	26	-	-	-	-	-	-	42	-	-
Santa Cruz	20	15	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Santa Fe	365	-	2	55	-	308	-	-	-	-	-
Stgo. del Estero (2)	165	-	5	5	18	-	-	-	137	-	-
Tucumán	112	-	4	10	5	-	93	-	-	-	-
Tierra del Fuego	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Indec, 2020.

Estos datos permiten inferir no sólo la falta de consenso en los criterios de contabilización del universo de gobiernos locales, sino el peso relativo de la distribución territorial y cobertura poblacional de los mismos.

Tabla 2. Cantidad y proporción de gobiernos locales por rango poblacional

Segmentación	Cantidad	%
M1: + de 250.000	35	2%
M2: entre 100.001 y 250.000	33	1%
M3: entre 50.001 y 100.000	56	2%
M4: entre 10.001 y 50.000	335	14%
M5: entre 5.000 y 10.000	252	11%
M6: entre 2.501 y 5.000	297	13%
M7: entre 1 y 2.500	1210	52%
Sin datos	93	4%
Total	2311	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la base ReFeGLO, Ministerio del Interior, 2022.

En términos generales, podemos observar que 5 provincias concentran el 60% de los gobiernos locales de nuestro país. Si consideramos la base del ReFeGlo, el 80% del total de ciudades tiene menos de 10 mil habitantes, alcanzando menos del 10% de la población total del país. Este fenómeno, es coincidente con los procesos que se han dado a nivel global de profundización de la urbanización y crecimiento poblacional en las grandes ciudades.

Con este escenario, el relevamiento diagnóstico tuvo dos etapas diferenciadas con la intención de generar información en cantidad y calidad suficiente para caracterizar los municipios argentinos. La primera etapa consistió en un estudio cuantitativo a partir de la aplicación de un cuestionario autoadministrado en 370 gobiernos locales. La segunda etapa, en cambio, buscó profundizar el conocimiento de las principales dimensiones que dan cuenta de las capacidades de innovación y

transformación digital en los gobiernos locales. El **cuestionario del estudio cuantitativo**, incluyó 58 preguntas¹, mayoritariamente estructuradas, que brindan información para realizar una caracterización de los gobiernos locales en las siguientes dimensiones: caracterización del respondente, caracterización del municipio, infraestructura tecnológica, gobierno digital y gobierno abierto, gobernanza digital, confianza y seguridad digital y principales necesidades y dificultades.

A partir del estudio cualitativo se logró tener un conocimiento de las dinámicas internas de los gobiernos locales a partir de entrevistas a intendentes/as y responsables de áreas de modernización, innovación y tecnología.

Para seleccionar los gobiernos locales, se realizó una depuración y consistencia

1. Para garantizar la máxima validez externa y comparabilidad del relevamiento, se analizaron los instrumentos utilizados por el proyecto PISAC en Argentina (<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/pisac>), los aplicados por CAF en Brasil, y el utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

de las bases de datos del universo de gobiernos locales tomando como referencia la información del "Registro Federal de Gobiernos Locales" (<https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar>).

A continuación, se realizó un muestreo intencional teniendo en cuenta el tipo de gobierno local; el rango poblacional (Tabla 2) y; la distribución territorial abarcando todas las provincias con ciudades cabeceras y localidades rurales. Se realizaron dos muestras sucesivas, la primera incluyó 400 gobiernos y la segunda (muestra de reemplazo) 300 gobiernos.

Como respondentes del cuestionario, se priorizó la selección de intendentes/as, responsables de las áreas de modernización, innovación, tecnología, gobierno electrónico, participación ciudadana o similar, de acuerdo a la configuración institucional de cada caso.

Se obtuvieron en total 462 respuestas al cuestionario, con una duración mediana de 24 minutos para completar el proceso. Durante el primer análisis de consistencia, se eliminaron 92 casos por su bajo nivel de completitud, quedando un universo de 370 gobiernos locales efectivos.

Concluida esta etapa, se seleccionaron 15 municipios para realizar un **diagnóstico en profundidad** y obtener mayor detalle de las capacidades y los desafíos que enfrentan los gobiernos para encarar procesos de innovación pública y digitalización. La selección también respetó la distribución federal y el tamaño (cantidad de población) de los municipios.

Se analizaron los sitios web municipales e información secundaria disponible en digestos y otros medios públicos.

A partir de este análisis, se definieron tres perfiles diferentes de personas a entrevistar:

+ *Intendenta o intendente*

+ *Responsable de digitalización, modernización, innovación, gobierno abierto o equivalente*

+ *Responsable de áreas de sistemas, tecnología o equivalente*

Finalmente, se entrevistó a más de 40 personas en sesiones individuales y grupales con una duración promedio de una hora. En la siguiente sección se presentan los principales hallazgos del estudio.

Diagrama 2. Principales decisiones metodológicas de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Capacidades institucionales y políticas de transformación digital

4

En los últimos años, nuestras sociedades han experimentado cambios vertiginosos y el impacto de una pandemia que, parecía, cambiaría nuestras formas de relacionarnos, producir, consumir y pensar. Adicionalmente, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas disminuye sostenidamente. En esta encrucijada, los gobiernos se enfrentan a una “tormenta perfecta y deben plantearse qué significa gestionar en una era disruptiva” (Oszlak, 2020: 31).

El surgimiento de problemas públicos inéditos, complejos y ‘retorcidos’ o ‘enmarañados’, plantean no sólo una nueva agenda sino también la necesidad de definir nuevos roles y funciones de los organismos públicos (Oszlak, 2020; Mosqueira y Alessandro, 2023; Nari et. al. 2023) La complejidad e interdependencia de los problemas-crisis impone que los grandes desafíos del siglo XXI (crisis climática, pandemia del covid-19, representatividad institucional, etc.) requieran de una articulación, colaboración y sinergia entre todos los actores de la sociedad (CILA, 2023). ¿Qué habilidades y competencias necesitan las y los agentes públicos? ¿Cómo deben organizarse las administraciones públicas? ¿Cómo pueden impulsarse procesos de transformación digital? ¿De qué forma puede incrementarse la participación de la ciudadanía para mejorar las políticas públicas? Son algunos interrogantes abiertos en este contexto. Los resultados del estudio realizado por Asuntos del Sur, ofrecen una foto, una caracterización de la situación actual de los gobiernos locales de Argentina.

3.A- CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El diagnóstico alcanzó gobiernos locales de todas las provincias argentinas y se obtuvo una cantidad de respuestas consistente con la distribución de gobiernos que existe en nuestro país. Las provincias con mayor cantidad de gobiernos relevados fueron Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Chaco, Salta, San Luis y Misiones. Se abarcaron las ciudades

capitales de doce provincias, y una amplia distribución entre zonas urbanas y rurales.

Tabla 3. Cantidad de gobiernos locales relevados por provincia

	Frecuencia	%
Buenos Aires	37	10%
Catamarca	5	1,4%
Chaco	13	3,8%
Chubut	7	1,9%
Córdoba	69	18,6%
Corrientes	9	2,2%
Entre Ríos	41	11,1%
Formosa	2	0,5%
Jujuy	2	0,5%
La Pampa	10	2,7%
La Rioja	4	1,1%
Mendoza	9	2,4%
Misiones	11	3%
Neuquén	2	0,5%
Río Negro	13	3,5%
Salta	14	3,8%
San Juan	4	1,1%
San Luis	13	3,5%
Santa Cruz	5	1,4%
Santa Fe	90	24,3%
Stgo. del Estero	4	1,1%
T. del Fuego	1	0,3%
Tucumán	5	1,4%
Total	370	100%

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP.

En cuanto al rango de población servida, el 69% de los municipios de la muestra alcanza menos de 10 mil habitantes. En cuanto a la cantidad total de personal, la mitad de los municipios relevados tiene menos de 100 personas a cargo y sólo el 13% tiene más de 1.000 agentes, guardando una relación directa con la población y el territorio abarcado.

Gráfico 1. Porcentaje de gobiernos por rango poblacional



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP.

Tabla 4. Cantidad total de personal (incluye personal de planta, transitorios, pasantes)

	Frecuencia	%
0 a 20	87	23,5%
21 a 50	50	13,5%
51 a 100	48	13%
101 a 200	55	14,9%
201 a 300	22	5,9%
301 a 400	17	4,6%
401 a 500	14	3,8%
501 a 1000	30	8,1%
más de 1000	47	12,7%
Total	370	100%

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP.

Si analizamos las **funciones centrales que cumplen los gobiernos**, mayoritariamente, se concentran en las funciones tradicionales de higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de parques y plazas, y habilitaciones y control de actividades comerciales y productivas. Aunque también se destaca el rol que cumplen en la promoción cultural y la atención de población en situación de vulnerabilidad. Se mantiene en menor proporción, funciones especiales tales como: promoción de parques industriales 23%, polo tecnológico 12% o provisión de servicio de internet 7%.

Tabla 5. Principales servicios a cargo del gobierno municipal

	Frecuencia	%
Mantenimiento de arbolado urbano, parques y plazas	350	94,6
Higiene urbana y recolección de RSU	340	91,9
Mantenimiento y arreglo de veredas y calles	321	87
Habilitaciones y control	314	84,9
Actividad y espacios culturales	309	83,5
Tránsito y señalamiento	298	80,5
Asistencia focalizada a población vulnerable	265	71,6
Alumbrado público	255	68,9
Agua	171	46,2
Servicios de cuidado/salud	140	37,8
Sector industrial Parque industrial	84	22,7
Polo tecnológico	44	11,9
Provisión de servicio de Internet	26	7
Gas	16	4,3
Energía eléctrica domiciliaria	14	3,8

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

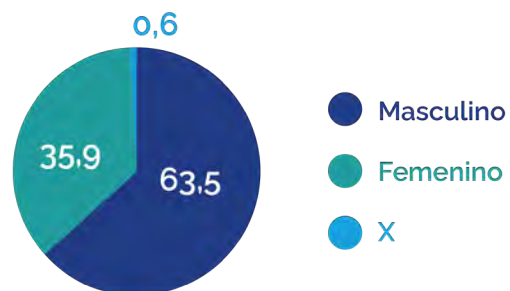
Las personas que respondieron el cuestionario han sido mayoritariamente (cerca del 60%), altos cargos municipales: intendente/a, secretario/a, responsable de área de innovación o modernización. El 45 % son menores de 40 años y respecto a su nivel educativo, un 32% completó el secundario, un 27% el nivel terciario y un 34% el grado universitario. Finalmente, en cuanto a la distribución del sexo de los respondentes, se observa un sesgo ya que el 63,5% se identifica con el sexo masculino.

Gráfico 2. Cargo o función de la persona respondente (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 3. Sexo (siguiendo esquema definido en Decreto 476/2021, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

3.B- CAPACIDADES EN INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA

La infraestructura tecnológica permite valorar un conjunto de dimensiones y variables para comprender las capacidades de los gobiernos locales en su camino de transformación digital. Si bien, como señala Grandinetti (2023), el proceso de digitalización en las administraciones públicas es un fenómeno complejo que no se agota en las tecnologías de la información y la comunicación, **tener una descripción detallada de las fortalezas y debilidades en los municipios, es fundamental para impulsar políticas de mediano y largo plazo.**

Tabla 6. Tipo de servidores utilizados

	Frecuencia	Porcentaje sobre el total de gobiernos locales
Servidores físicos propios	238	64,3
Servidores físicos centralizados por el gobierno provincial o nacional	50	13,5
Servidores en la nube	58	15,7
Otro tipo de servidores tercerizados	73	19,7
No posee	71	19,2
Otro	15	4,1
NS/NC	8	2,2
Total	513	??

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

El diagnóstico que se realizó sobre la infraestructura tecnológica abarca desde equipamiento básico hasta elementos edilicios y organizativos.

La disponibilidad de servidores es un elemento fundamental para alojar sistemas y plataformas de gestión digital. Un tercio de los gobiernos considera que la capacidad de servidores que poseen no es suficiente para su carga de trabajo. **Los municipios de más de 50 mil habitantes, casi en su totalidad (92%), poseen servidores físicos propios, mientras que, en los municipios de menos de 5 mil habitantes, este valor disminuye al 58%.**

Si analizamos la utilización de servidores en la nube, el 73% de los gobiernos de más de 250 mil habitantes los utiliza, disminuyendo progresivamente al 50% de los municipios de entre 50 mil y 250 mil habitantes, y al 7,7% en los gobiernos de menos de 5 mil. En promedio, un

25% de los municipios con menos de 10 mil habitantes no tiene servidores ni propios ni tercerizados.

Cerca de un 30% de los municipios argentinos, considera que su capacidad de servidores es insuficiente. El uso de servidores en la nube es más habitual en municipios de más de 250 mil habitantes.

Respecto a las condiciones físicas de la sala de servidores, un 60% de los gobiernos disponen de condiciones básicas: aire acondicionado, estanterías o racks, cableado estructurado, seguridad en la conexión eléctrica. Sólo un 6% de los gobiernos dispone de condiciones avanzadas conforme los criterios de la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información).

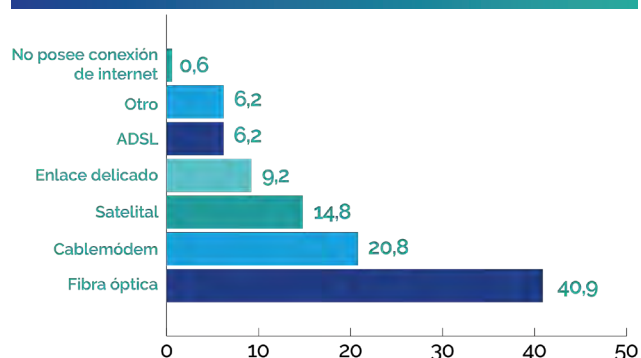
Tabla 7. Condiciones físicas de la sala de servidores

	Frecuencia	%
Aire acondicionado	160	16,7
Seguridad en la conexión eléctrica (UPS, alimentación de emergencia)	150	15,6
Estanterías o racks	146	15,2
Cableado estructurado	121	12,6
Restricciones de acceso	84	8,8
Respaldo externo de la información	78	8,1
Protección contra incendios (aislamiento, eliminación de materiales inflamables)	59	6,2
Protección contra daños por agua (resguardo de goteras, elevación)	51	5,3
Control de humedad y temperatura	38	4
Redundancia a la conectividad de los servidores	40	4,2
Ninguna de las anteriores	18	1,9
NS/NC	14	1,5
Total	959	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

En cuanto a las condiciones de conectividad, **el 99 % de los gobiernos locales posee algún tipo de conexión a internet, aunque sólo 3 de cada 10 consideran que funciona correctamente.** Conforme al estudio, las provincias más críticas en relación al funcionamiento de internet son: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Gráfico 4. Tipo de conexión de internet (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 5. Valoración sobre el funcionamiento de internet (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Adicionalmente a estas condiciones, **el mayor desafío para los gobiernos medianos y pequeños, se observa en la correcta conectividad al interior de las dependencias municipales** (déficit de cableado interno, escasa conexión de computadoras) y de cobertura de edificios y sedes municipales en el territorio.

“El edificio municipal tiene internet, no así algunas delegaciones municipales, pero es caro y no alcanza para lo que se necesita. Es internet satelital” (municipio de 5 mil habitantes).

“Las formas de conectividad y funcionamiento de las redes municipales son una especie de rompecabezas. Me encontré con problemas estructurales que datan de hace tiempo, por ejemplo, no está segmentada la red LAN,

esto es tener el riesgo que si alguien genera un fallo de sistema por mala conexión se plancha toda la red. Tenemos que resolver problemas básicos como ese, y de mucha obsolescencia de electrónica de la red en lugares críticos” (municipio de 20 mil habitantes).

“Hay zonas sin fibra óptica y se llega a Internet por aire, por enlace y brindan servicio 2 o 3 empresas, que no están habilitadas, y no dan más de 12 gigas.... La conectividad es una deficiencia... Tenemos dos Parques Industriales con más de 60 empresas y con problemas de conectividad...” (municipio de 50 mil habitantes)

Mientras que, en los grandes municipios o las ciudades cabeceras, los avances de conectividad se amplían con servicios gratuitos a la ciudadanía.

“En lo que hace a conectividad, además de que todas las dependencias están conectadas con fibra óptica... Tenemos wifi en espacios públicos dónde cubrimos más de 175 puntos con internet libre y gratuito para el vecino. Esto se hace con diferentes prestadores... A partir de ayer sumamos... las 35 plazas y alrededores, sumamos todos los centros comerciales y las principales paradas de colectivo... hoy tienen wifi libre y gratuito” (municipio de más de 250 mil habitantes)

Las estructuras de personal de los gobiernos municipales se componen de diversos perfiles asociados a funciones muy diferentes. Por lo general, un porcentaje importante de la planta, está orientada a servicios públicos (obras, limpieza, recolección de residuos, entre otras) con poca demanda de trabajo de “escritorio”. Se observa entonces, que **la cantidad de computadoras disponibles permite relaciones 1 a 1**

en términos de usuarios en un 44% de los gobiernos, a su vez, el 75% de los equipos tienen conexión a internet. Sin embargo, prevalecen problemas de antigüedad y obsolescencia de equipos.

“El parque de computadoras, la red y varios sistemas no resultan adecuados ... Acá tenemos mucho equipamiento obsoleto, este año hemos resuelto varias contrataciones para mitigar esos problemas, y también trabajamos con ENACOM para resolver la conectividad entre dependencias municipales” (municipio de más de 250 mil habitantes).

Tabla 8. Porcentaje de agentes del gobierno local que utilizan regularmente computadora en su lugar de trabajo

Proporción de agentes	Cantidad	%
0 al 10	68	18,4
11 al 30	60	16,2
31 al 50	80	21,6
51 al 70	38	10,3
71 al 90	44	11,9
Más de 91	48	13
Total	338	91,4
Perdidos	32	8,6
Total	370	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Tabla 9. Relación entre cantidad de usuarios/os y computadoras disponibles

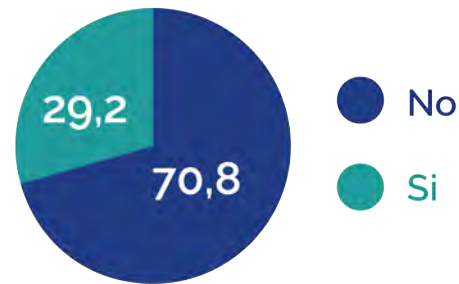
	Cantidad	%
1 usuaria/o - 1 computadora	162	43,8
2 usuarias/os - 1 computadora	96	25,9
3 usuarias/os - 1 computadora	31	8,4
4 usuarias/os - 1 computadora	49	13,2
Total	338	91,4
Perdidos	32	8,6
Total	370	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Los municipios de menos de 10 mil habitantes tienen muchas dificultades para sostener áreas vinculadas a la modernización o el gobierno digital. La imposibilidad de contratar y mantener personal idóneo es un factor fundamental.

Una dimensión fundamental vinculada a las capacidades de infraestructura tecnológica, se refiere a los modelos organizativos y al personal destinado a diseñar e implementar políticas para el sector. **El 30% de los gobiernos posee un área vinculada a modernización, innovación o gobierno digital.** Esta presencia se registra especialmente en los gobiernos de más de 50 mil habitantes (con valores promedio en torno al 85%) y disminuye sustancialmente en municipios con menos de 10 mil habitantes (18,5%).

Gráfico 6. Existencia de área vinculada a modernización, innovación o gobierno digital (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Tabla 10. Tipo de área que posee el gobierno local

	Frecuencia	%
Área que trabaje con temas vinculados a la modernización e innovación en la gestión	108	17,5
Área que trabaje con temas vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación (infraestructura, conectividad)	117	18,9
Área que trabaje con temas vinculados a la gestión de datos (gobernanza de datos de forma segura y abierta)	70	11,3
Área que trabaje con temas vinculados al gobierno digital con orientación a sistemas internos del gobierno local	83	13,4
Área que trabaje con temas vinculados al gobierno digital con orientación interfaces de los sistemas con la ciudadanía	73	11,8
No posee ninguna de las áreas	167	27
Total	618	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

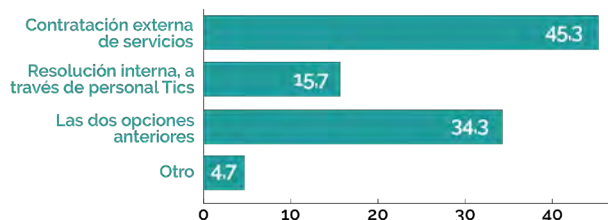
Si analizamos las áreas de tecnología, **8 de cada 10 gobiernos considera que el nivel de formación de su personal de tecnología no es adecuado.** Consecuentemente, sólo **el 16% de los gobiernos resuelve los inconvenientes tecnológicos con su propio personal** y el 20% ha desarrollado algún tipo de aplicación. Estos desarrollos se concentran en los municipios medianos.

Los municipios de menos de 5 mil habitantes poseen mayoritariamente sus servicios de tecnología tercerizados. Tampoco se observa la existencia de políticas claras de formación del personal para el desarrollo de competencias digitales.

“No tenemos un área de tecnología, sólo tenemos un muchacho que es el que

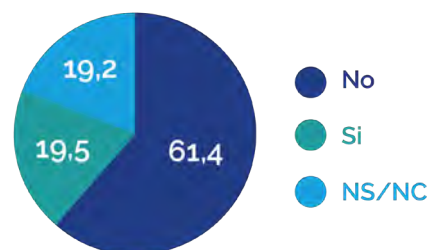
sabe de internet en el pueblo y corre de un lado al otro para conectar, desconectar y orientar las antenas... y cuando esta persona no está no hay quién resuelva el problema" (municipio de 5 mil habitantes).

Gráfico 7. Recursos que se utilizan para la resolución de problemas informáticos (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 8. Desarrollo de aplicaciones propias (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

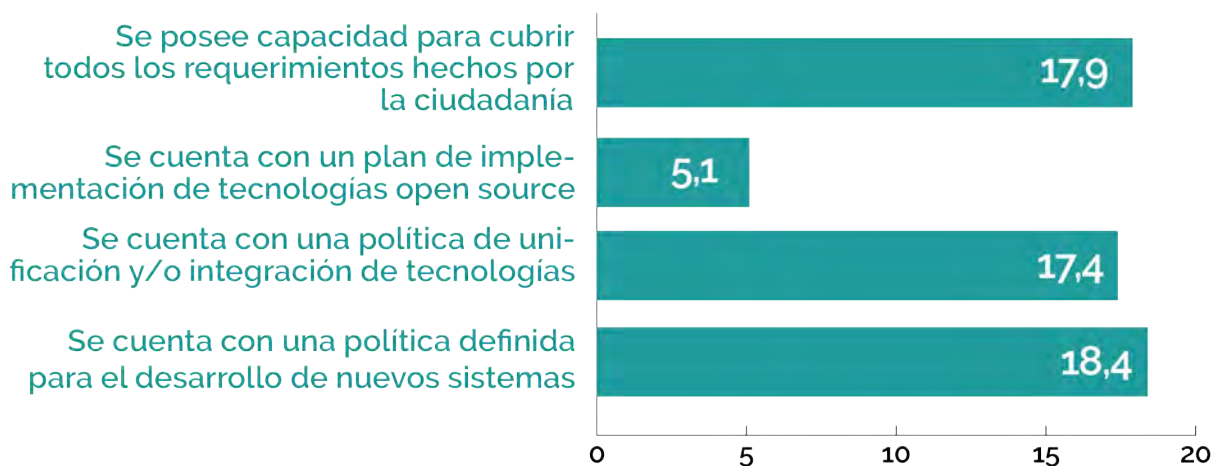
Muy pocos gobiernos (18%) poseen una política definida para el desarrollo e incorporación de nuevos sistemas, y sólo un 5% manifiesta que cuenta con un plan de implementación de tecnologías open source, prevalece la utilización de tecnologías licenciadas..

"Los desarrollos tecnológicos con que trabajamos, no son propios, son de empresas locales" (municipio de 50 mil habitantes).

"Se está trabajando, a través de una empresa privada, en el desarrollo de un software contable" (municipio de 50 mil habitantes).

"Hemos hecho una app que brinda información y también permite realizar algunos trámites y consultas... turnos, rentas... es una ventanilla más de vinculación... Hay algunos problemas a los que podemos dar respuesta con nuestros equipos y otros que es necesario tercerizar... siempre con la lógica de que quede la capacidad instalada al Estado" (municipio de 100 mil habitantes).

Gráfico 9. Enfoque para el desarrollo de nuevos sistemas (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

3.C- INSTRUMENTOS DE GOBIERNO DIGITAL Y GOBIERNO ABIERTO

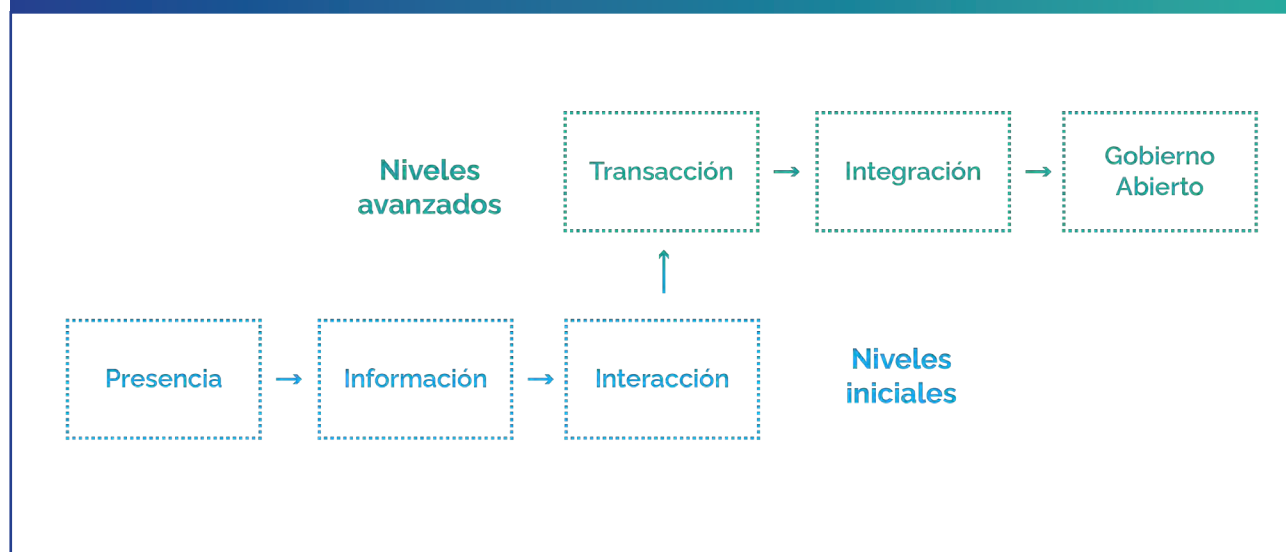
Los servicios digitales cobraron un impulso acelerado a partir de la pandemia Covid-19 (OECD-CAF, 2023). Sin embargo, ese impulso inicial se fue perdiendo a medida que se ajustaron las normas de distanciamiento social. La evolución de los servicios digitales y los instrumentos de gobierno electrónico varían progresivamente conforme el nivel de madurez.

Tal como se representa en el diagrama, los niveles iniciales se caracterizan por una presencia en internet (portal web), a partir de lo cual se difunde información institucional o novedades que son relevantes para la ciudadanía.

Ya en un paso más adelante, se encuentran los gobiernos que permiten la interacción con la ciudadanía en sus plataformas digitales, recibiendo y respondiendo consultas y otras formas de comunicación.

Los niveles más avanzados, se caracterizan por la posibilidad de realizar transacciones, ya sean pagos de forma electrónica o diferentes tipos de trámites digitales. Un paso adicional supone la integración de procesos y tecnologías que facilita la interoperabilidad de las instituciones públicas. Estos diferentes niveles se completan con la incorporación plena de los pilares del gobierno abierto en la gestión institucional.

Diagrama 2. Evolución de servicios digitales e instrumentos de gobierno electrónico



Fuente: Elaboración propia, en base a Eguino et. al (2018).

El diagnóstico permitió identificar que aún el 30% de los municipios argentinos no cuenta con un portal web propio o integrado a otro nivel de gobierno. La mayor incidencia de la falta de portal web se observa en las provincias de Chaco, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. Este valor se eleva al 52% en los municipios de menos de 2.500 habitantes.

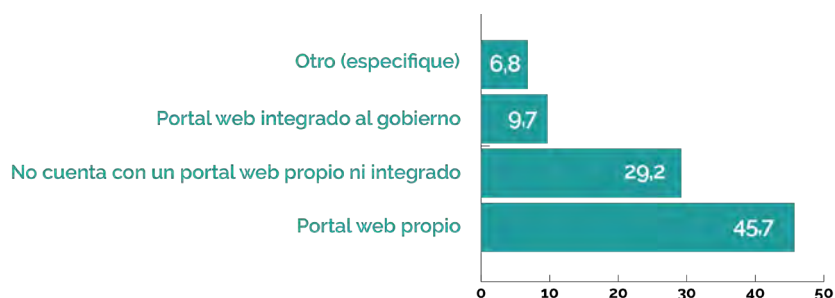
“El mantenimiento de la web, que es un WordPress, lo hace la misma

empresa que la desarrolló” (municipio de 50 mil habitantes)

“No tiene portal web el municipio, nos manejamos por redes sociales” (municipio de 5 mil habitantes).

“No tenemos página web, es un Facebook... hay dos y uno no funciona porque lo habían hackeado” (municipio de 50 mil habitantes).

Gráfico 10. Tipo de sitio web que posee el gobierno (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Al analizar las características de los portales, **cerca del 80% cuentan con información institucional básica**. Sólo un 20% manifiesta que posee un portal de transparencia, el 23 % posee un sistema de gestión de reclamos y un 17% alberga la prestación de servicios on-line o ventanilla única.

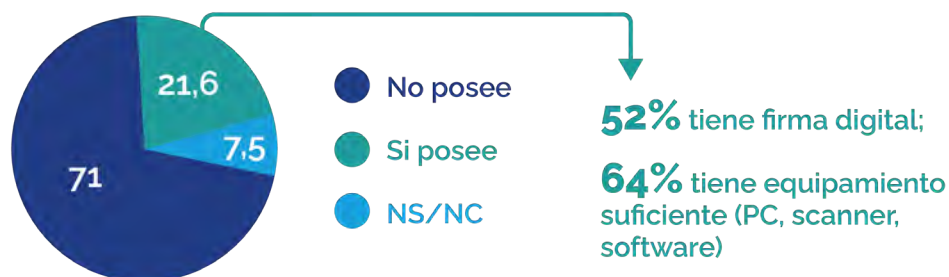
Tabla 11. Servicios o funcionalidades disponibles en el sitio de internet

	Frecuencia	% sobre el total de gobiernos locales
Información (institucional) acerca del organismo	185	50
Dirección electrónica para recepción de mensajes o pedidos de información	151	50,8
Información acerca de los servicios prestados (mapa)	108	29,2
Legislación y normativa	119	32,2
Disponibilidad de formularios para descarga	96	25,9
Sección o Portal de transparencia	76	20,5
Apoyo a la ciudadanía (HelpDesk, FAQ's)	22	5,9
Gestión de reclamos	84	22,7
Disponibilidad de formularios para pre llenado y/o envío online de trámites	54	14,6
Oportunidades de empleo (bolsa de trabajo)	37	10
Otorgamiento de turnos a la ciudadanía	48	13
Números de emergencia del municipio (ej. línea 144)	101	27,3
Consulta online de procesos/licitaciones	59	15,9
Evaluación del grado de satisfacción de la ciudadanía	8	2,2
Links a redes sociales (Facebook, Twitter, etc.)	147	39,7
Recaudación impositiva online	92	24,9
Prestación de servicios online	47	12,7
Ventanilla única	17	4,6
Ns/Nc	3	0,8

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Profundizando en la evaluación de los recursos de gobierno, **dos de cada diez municipios afirman poseer un sistema de expediente electrónico** con niveles muy bajos de trámites incorporados. La mitad de los gobiernos que disponen de sistema de expediente electrónico, utilizan firma digital.

Gráfico 11. Posee sistema de expediente electrónico (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Tabla 12. Porcentaje de los trámites que se realizan de manera electrónica

Proporción de trámites digitalizados	Frecuencia	%	Porcentaje acumulado
0 al 10	8	2,2	2,7
11 al 20	11	3	5,1
21 al 30	12	3,2	8,4
31 al 50	13	3,5	11,9
71 al 90	11	3	14,9
301 al 400	12	3,2	18,1
Más de 91	4	1,1	19,2
Total	71	19,2	
Perdidos	299	80,8	
Total	370	100	

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

“Un tema muy importante que resolvimos fue la centralización de la gestión de los reclamos vecinales. Teníamos por cada área municipal la tramitación de notas, expedientes que circulaban y no se resolvían... el Centro de Atención al Vecino que reúne en un sistema de denuncias y consultas a todas ellas, bajo un número de ticket de reclamo que nos permite abrir la recepción de reclamos por vía de WhatsApp, el portal municipal o carga de datos desde oficinas municipales, hacerles un seguimiento y tablero de control para evaluar eficiencia y resolución” (municipio de 200 mil habitantes).

“No tengo la capacidad de implementar expediente digital porque no tengo un servidor grande propio, dónde almacenar información... no tengo conexión a internet de fibra óptica... No podría funcionar” (municipio de 10 mil habitantes).

“Hoy entre áreas del municipio compartimos información por WhatsApp o tenemos que esperar que alguien lleve o traiga en un auto la documentación... No tenemos

información digitalizada... nosotros usamos mucho papel porque lo hacemos a la antigua" (municipio de 5 mil habitantes).

Un desafío adicional que se mantiene abierto, se vincula tanto a la **necesidad de fortalecer los procesos de colaboración entre los distintos niveles de gobierno como el avance de la aplicación de estándares de interoperabilidad, ya que sólo el 14% de los gobiernos los utiliza.** Esto permitiría mejorar los servicios orientados a la ciudadanía y la eficiencia de las políticas públicas.

En cuanto a las políticas de gobierno abierto, si bien Argentina fue uno de los primeros países en sumarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, se observa que la agenda ha tenido una menor penetración a nivel subnacional, cerca del **10% de los municipios tiene un área específica de gobierno abierto.** En general, los municipios de menos de 10 mil habitantes no poseen áreas de gobierno abierto.

Se destaca que en las siguientes provincias ningún municipio relevado tiene un área que trabaje la temática: Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

Gráfico 12. Existencia de un área responsable de implementar políticas de gobierno abierto (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

En cuanto a las **políticas de gobierno abierto que implementan los gobiernos**, predomina: la rendición de cuentas 25,1%, la transparencia y acceso a información pública 22,4%, los mecanismos de participación ciudadana 14%, los compromisos en planes de acción 10,8%.

Tabla 13. Políticas de gobierno abierto que se implementan en el gobierno

	Frecuencia	%
Compromisos acordados en Planes de Acción de Gobierno Abierto	64	10,8
Transparencia y Acceso a Información Pública	133	22,4
Rendición de Cuentas	149	25,1
Liberación de datos	29	4,9
Mecanismos de participación ciudadana	83	14
No se han producido avances en la materia	86	14,5
Otro (especifique)	5	0,8
NS/NC	44	7,4
Total	593	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

“Veo que la idea fuerza es que debemos ser transparentes como Intendencia, y hay sectores interesados en la temática que son los que lo plantean o hacen alguna devolución con valor agregado o crítica... Nos sumamos a un equipo de trabajo de la Universidad, que está llevando adelante un relevamiento y apoyando en formación y capacidades específicas de Datos Abiertos... Es un objetivo para delinear un Plan Anual...” (municipio de 150 mil habitantes).

“Tenemos un Portal de datos abiertos, pero estamos en la etapa de carga manual. Es decir, los datos los pasan las distintas áreas al área que los procesa y los sube al portal” (municipio de 50 mil habitantes).

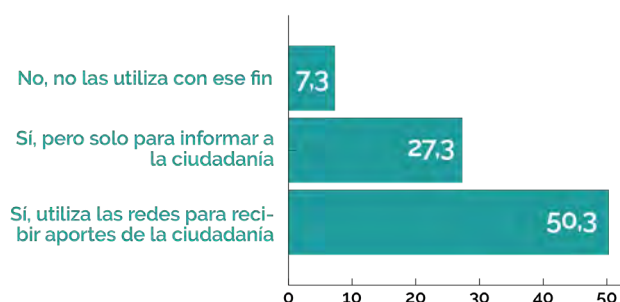
Las redes sociales constituyen un potente instrumento de comunicación y relacionamiento por parte de los municipios. **Facebook con 51%, Instagram con 17% y WhatsApp con 16% son las plataformas con mayor incidencia.** Un 50% de los gobiernos que utilizan redes sociales, sostienen que lo hacen como un recurso para comunicar políticas del gobierno y recibir aportes de la ciudadanía.

Tabla 14. Uso de redes sociales en la gestión

	Frecuencia	%
Facebook	187	50,5
Instagram	64	17,3
WhatsApp	60	16,2
Twitter	3	0,8
Youtube	1	0,3
No utilizan RRSS	10	2,7
Otra	8	2,2
Total	333	90
Perdidos	37	10
Total	370	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 13. Utilización de las redes sociales para involucrar a la ciudadanía en políticas públicas



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Continuando esta línea, **los procesos de comunicación o de promoción de la participación ciudadana, se dan en formatos híbridos**, con distintos grados de utilización de recursos digitales y presenciales.

“No hay un canal solo, estamos explorando formatos para ir pulsando la participación. Ciertos proyectos necesitan de un ida y vuelta, pero hay que profundizar en los vínculos...” (municipio de 200 mil habitantes).

“Trabajamos mucho con mecanismos de consulta... Hacemos reuniones con los vecinos y les contamos que hemos hecho una obra o que se quiere hacer tal obra... Las convocatorias para participar son por una radio municipal y por WhatsApp” (municipio de 5 mil habitantes).

“Hay instancias de participación con referentes comunales, con centros comunitarios, pero no hay instancias digitales... en primer lugar porque hay lugares que no tienen acceso a internet y, a veces, tampoco a tecnología...” (municipio de 50 mil habitantes).

“Actualmente no tenemos instancias de participación ciudadana ni contamos con plataformas de participación” (municipio de 10 mil habitantes).

“Suele ser presencial la participación, la conectividad es complicada” (municipio de 5 mil habitantes).

Finalmente, en cuanto a la **utilización de información en los procesos de tomas de decisiones**, el estudio en profundidad permitió detectar falencias transversales a todas las realidades municipales:

“Hicimos un relevamiento de cinco áreas internas y la verdad es que se trabaja mal, porque se cargan datos en bases que no son propias, algunas son de Provincia o de Nación, o son Excel, papel... Hay poco uso de la información propia. La idea es tener sistemas verticales de cada área y que impacten el uso transversal de las áreas...Tenemos que salir de las miradas limitadas de cada área” (municipio de 500 mil habitantes).

“Lo que no tenemos es una base centralizada que permita ir haciendo cruces, e ir tomando mejores decisiones respecto de ciertos temas” (municipio de 150 mil habitantes).

“No contamos con un tablero de información que permita tomar decisiones (municipio de 50 mil habitantes)”

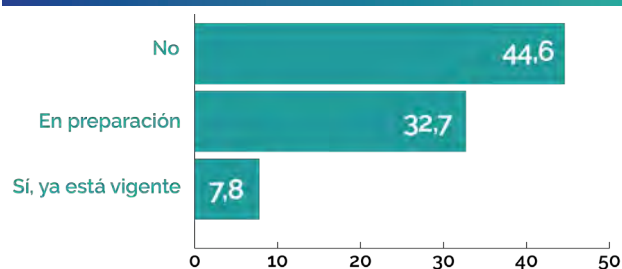
3.D- GOBERNANZA DIGITAL

El impulso e implementación de estrategias de transformación digital, requiere de recursos, organización y políticas públicas (OECD-CAF, 2023; CEPAL, 2021, Naser, 2021). En este sentido, “el modelo de gobernanza de la digitalización refiere al conjunto de parámetros y dispositivos para la toma de decisiones y la gestión entre los diversos actores que forman el ecosistema para el logro de objetivos compartidos. Supone el sistema de autoridad, la institucionalidad, el sistema de reglas formales e informales que le dan sustento y la organización para llevarlo adelante con sus correspondientes recursos” (Grandinetti, 2023: 5).

La transformación digital requiere recursos, organización, políticas públicas y liderazgo directivo.

En el diagnóstico realizado, muy pocos municipios (7,8%) manifiestan tener un plan o estrategia formalizada para apoyar los procesos de transformación digital. Predominan en este grupo, los gobiernos de mayor tamaño y de ciudades capitales de provincias. Aunque un grupo más amplio, 32,7%, reconoce que están avanzando en la elaboración de una estrategia concreta.

Gráfico 14. Posee el gobierno una estrategia de transformación digital (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

“Existen avances normativos o de buenas prácticas que favorecen la Digitalización. Hemos adherido a una Ley que se llama Ciudadano Digital que tiene como objetivo llegar a expediente digital” (municipio de 10 mil habitantes).

“No tenemos un Plan de Desarrollo Digital, pero la ordenanza de ‘Municipio Ciudad Tecnológica y del Conocimiento’ nos marca un poco el plan... y también venimos trabajando con YPF en un plan de Desarrollo Integral” (municipio de 300 mil habitantes).

“No disponemos de documentos sobre planes estratégicos de digitalización, pero lo estamos haciendo” (municipio de 250 mil habitantes).

“Se trabaja, pero no hay un Plan de Digitalización en el municipio” (municipio de 50 mil habitantes).

En los municipios que cuentan con un plan, se observa que **los principales objetivos de la política de digitalización son mejorar el servicio a la ciudadanía (18%), y digitalizar trámites (17%)**. Del total de los municipios relevados, el 2% tuvieron apoyo del Gobierno Provincial para desarrollar su plan, la misma cantidad recibió apoyo del Gobierno Nacional, y menos del 1% contrataron consultores externos o contaron con apoyo financiero externo.

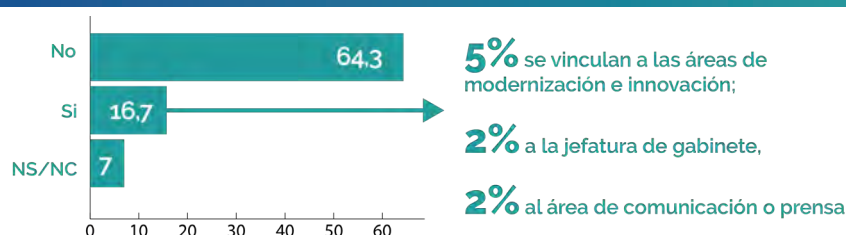
Tabla 15. Principales objetivos de la estrategia de digitalización

	Frecuencia	%
Digitalización de trámites	24	16,7
Implementación de expediente electrónico	18	12,5
Aumentar la eficiencia pública y reducir el costo operativo de la administración pública	20	13,9
Mejorar el servicio a la ciudadanía y la inclusión digital	26	18,1
Mejorar la generación y utilización de datos	20	13,9
Promover la innovación pública / gobierno abierto	23	16
Cumplimiento de la legislación	12	8,3
NS/NC	1	0,7
Total	144	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Un elemento crítico en los modelos de gobernanza digital, se vincula a las estructuras institucionales y la dotación de recursos. Del estudio se desprende que el **16% de los municipios tiene un equipo responsable de promover e implementar la agenda de digitalización** y el 40% de los municipios manifiestan que las decisiones se toman de forma centralizada.

Gráfico 15. Disponibilidad de un equipo dedicado a promover la digitalización (porcentaje)

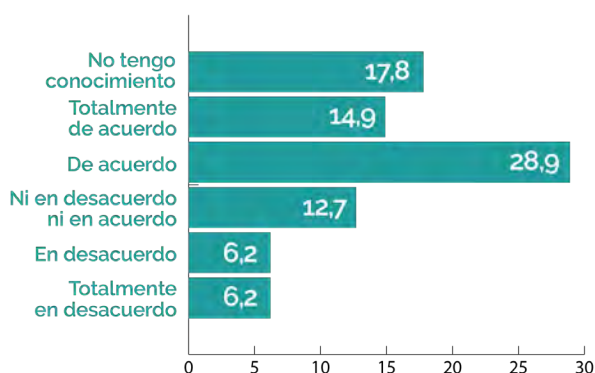


Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

“Desde diciembre de 2021 tenemos una Secretaría de Innovación y Ciudad Digital, específicamente para abordar esta cuestión transversalmente en el Municipio, y en específico está la Subsecretaría de Innovación Tecnológica... Es clave y necesario haber armado una Secretaría para esto, porque pasamos a tener mayores recursos y mayor capacidad en tener la decisión final sobre avanzar en la innovación tecnológica... Desde esta área que parece pequeña se está haciendo muchísimo en recambio de tecnologías y en innovación... Tenemos un equipo interdisciplinario muy interesante y sólido, somos unas 16 personas... desde un Ingeniero en Sistemas de la UTN (Universidad Tecnológica Nacional) hasta una asistente social” (municipio de 500 mil habitantes).

No hay consenso sobre el involucramiento de la alta dirección en los procesos de digitalización, sólo 4 de cada 10 personas encuestadas considera que existe una participación efectiva de los funcionarios de alto rango en el proceso.

Gráfico 16. En el gobierno existe una participación efectiva y patrocinio de la alta dirección para la iniciativa de digitalización (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Tabla 16. En el municipio existe un liderazgo definido con la responsabilidad de conducir el proceso de digitalización

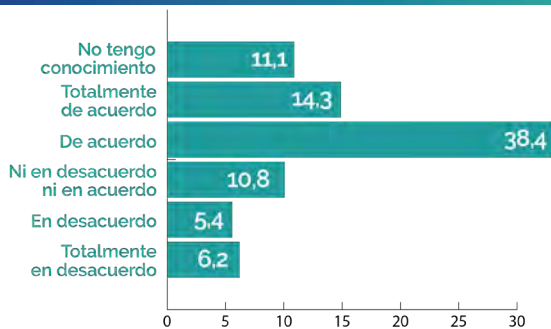
	Frecuencia	%
Totalmente en desacuerdo	20	5,4
En desacuerdo	27	7,3
Ni en desacuerdo ni de acuerdo	51	13,8
De acuerdo	113	30,5
Totalmente de acuerdo	51	13,8
No tengo conocimiento	56	15,1
Total	318	85,9
Perdidos	52	14,1
Total	370	100

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

“Tenemos trazabilidad del expediente municipal. Pero no dejamos de ser un gobierno municipal, que tiene sus cuestiones internas, no siempre las decisiones son fáciles. Queremos digitalizar los expedientes hace muchos años, tuvimos la posibilidad de hacerlo en su momento con País Digital, pero no hubo quórum para llevarlo adelante. Se está explorando otra opción desde hace años, no sé por qué no avanza... Hay una puja ahí...” (municipio de 500 mil habitantes).

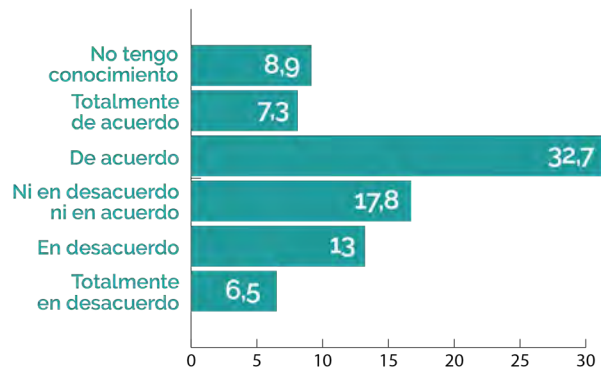
El 53% considera que la cultura organizacional es favorable a la digitalización, aunque **persisten importantes desafíos que pueden revertirse con capacitación o recambio generacional.**

Gráfico 17. La cultura organizacional vigente en los organismos públicos municipales apoya, valora y desea el proceso de cambio derivado de la digitalización (porcentaje)



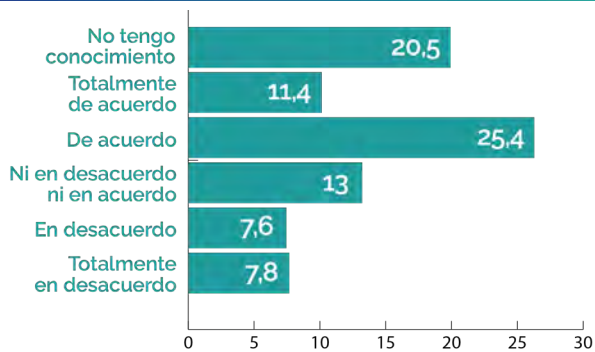
Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 18. El personal del gobierno en general está capacitado para utilizar las nuevas tecnologías digitales en el desempeño de sus funciones (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Gráfico 19. Las/os responsables de TIC están calificados para brindar el apoyo necesario para la incorporación de tecnologías digitales en los proyectos accesos internos y prestación de servicios públicos (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

"Hay un trabajo con el recurso humano que es fundamental; y que tiene que ver no solo con la herramienta en sí mismo, si no con el acceso a la tecnología... con que el recurso humano esté capacitado para trabajar con las herramientas que se implementan... es todo un acompañamiento que se debe dar en conjunto" (municipio de 100 mil habitantes).

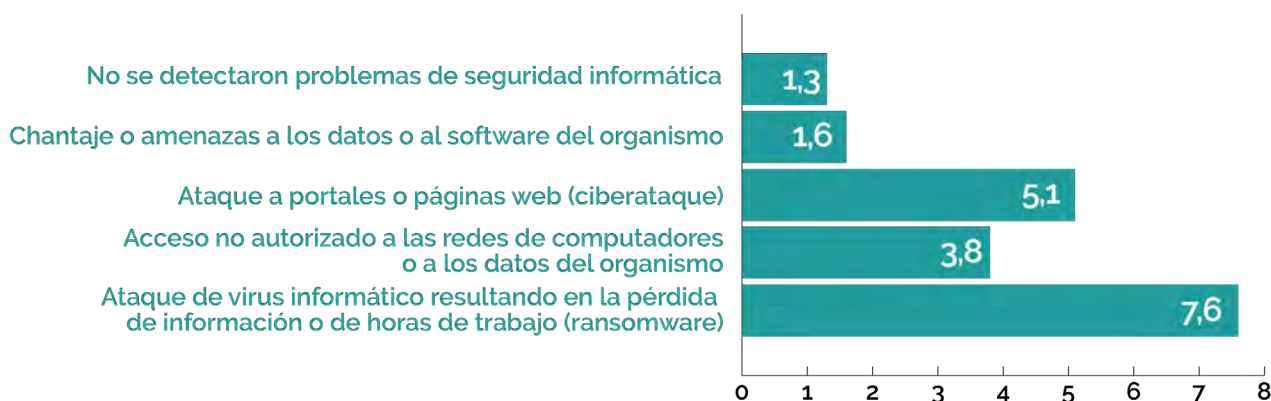
"El tema de cambio generacional es un aspecto a resaltar en los procesos de transformación digital... Hemos visto pequeñas destrezas que tienen que ver con nativos digitales" (municipio de 10 mil habitantes).

"Cuesta digitalizar cosas sensibles al funcionamiento del sistema municipal tradicional. Hay gente joven, pero hay otros no tan jóvenes... bueno ahí la innovación nos cuesta" (municipio de 500 mil habitantes).

3.E- CONFIANZA Y SEGURIDAD DIGITAL

Al abordar los problemas de seguridad digital, se observa que **el 15% de los gobiernos manifiestan que han sufrido problemas de seguridad**. Mayoritariamente, se trata de ataques mediante virus informáticos (ransomware).

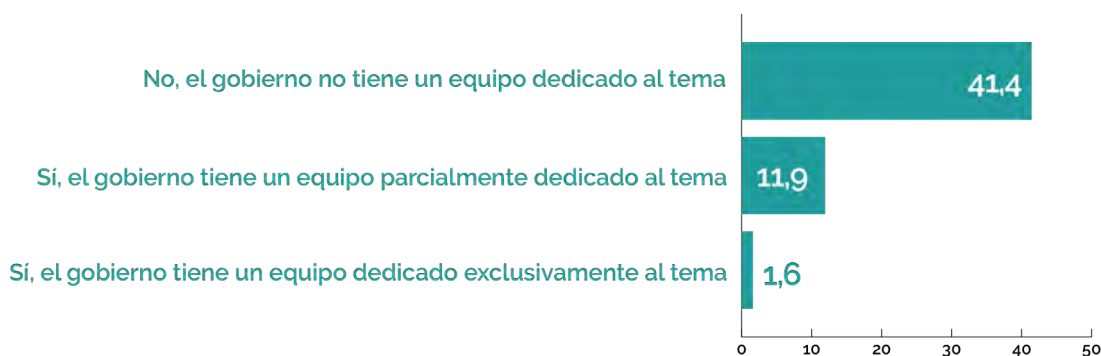
Gráfico 20. Tipos de problemas de seguridad registrados (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

El 13,5% de los gobiernos tiene un equipo que aplican políticas y sistemas de seguridad básicos: sistema de seguridad de acceso y monitoreo (14,8%), estaciones de trabajo personal con antivirus oficial (10,8%), aplicaciones críticas con esquema de respaldo (9,7%), plan de contingencia para servidores (8,6%).

Gráfico 21. Disponibilidad de un equipo encargado de ocuparse de las cuestiones de ciberseguridad y protección de bases de datos (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Tabla 17. Políticas y sistemas de seguridad y el análisis de riesgo implementados por los gobiernos locales

	Fre- cuen- cia	% sobre el total de menciones	% sobre el total de gob. locales
Posee un sistema de seguridad de Acceso y Monitoreo	82	14,8	22,2
Cuenta con una política de seguridad de sistemas de información formalmente definida	34	6,1	9,2
Se realizan sistemáticamente análisis de riesgo sobre la información	28	5	7,6
Se realizan sistemáticamente análisis de riesgo de los servidores	46	8,3	12,4
Posee un plan de contingencia para los servidores	48	8,6	13
Las aplicaciones críticas para la gestión se encuentran dentro del esquema de respaldo	54	9,7	14,6
Los puestos de trabajo son administrados remotamente	48	8,6	13
Las estaciones de trabajo del personal cuentan con un sistema antivirus oficial	60	10,8	16,2
Ninguna de las anteriores	105	18,9	28,4
NS/NC	50	9	13,5
Total	555	100	

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

Se realizan back-up diarios, semanales y mensuales, según el tipo de información. Se hacen back-up internos y también se extraen en discos externos que se los guarda en otro lugar (municipio de 50 mil habitantes)

“El municipio es muy exigente en parámetros de seguridad. Tanto en qué datos le pedimos al vecino para tramitar como en qué accesos tiene cada área o empleado municipal. Y como somos exigentes, por eso te respondo que no tenemos protocolizado o determinado por normativa local esas obligaciones” (municipio de 500 mil habitantes).

“No tenemos un documento o un plan sobre ciberseguridad pero si es un tema que trabajamos mucho con capacitaciones, reglado de la conectividad, firewall, el tema de antivirus... de estar protegidos... de cuidar la información... Tenemos trabajos de back-up y una central de UPS, por cortes de electricidad, para resguardo del data center... (municipio de 100 mil habitantes)

“La información digitalizada se guarda en la nube y en pendrive... usamos Google Drive” (municipio de 5 mil habitantes).

En este escenario, el 5% de los gobiernos afirma que conoce e implementa los protocolos de la Dirección Nacional de Ciberseguridad **y el 16% aplica políticas de protección de datos personales.**

“Cumplimos con la Ley de Protección de Datos Personales, pero no está documentado... cumplimos con la protección de datos, pero no lo hacemos formalmente...” (municipio de 500 mil habitantes).

Apuntes para avanzar con la agenda de innovación y digitalización

5

La complejidad y diversidad de los desafíos públicos que enfrenta la región, exigen cada vez más las funciones de las administraciones públicas locales. Proveer nuevos y mejores servicios que garanticen los derechos de las personas requiere no sólo la correcta apropiación de las tecnologías digitales sino también una nueva configuración del vínculo entre Estado y ciudadanía.

La incertidumbre, la volatilidad de las agendas públicas y la escasez de recursos son, sin dudas, restricciones existentes en el camino de la transformación digital. Sin embargo, como sostiene Oszlak (2020: 98), en las últimas dos décadas las tecnologías de gestión introducidas por los gobiernos "han transformado profundamente la cultura organizacional. Nuevas estrategias, estructuras y herramientas [...] fueron sucesivamente incorporadas a la gestión pública, transformando las actitudes, los hábitos, las metodologías de trabajo, los incentivos laborales y los comportamientos del personal".

El estudio que aquí se presenta, realizado en los gobiernos locales de Argentina con una amplia distribución territorial y poblacional, provee información valiosa para comprender los desafíos de la digitalización y de la agenda de innovación pública.

Tabla 18. Servicios y herramientas priorizadas

	Muy prioritario	Medianamente prioritario
Conexión a Internet	49%	22%
Servidores	54%	29%
Computadoras y equipamiento	68%	22%
Portal de internet	47%	27%
Sistema de gestión de turnos	39%	29%
Sistema de gestión documental electrónica	56%	27%
Firma digital	52%	22%
Portal de datos abiertos	42%	26%
Apoyo técnico y/o capacitación	73%	17%
Protocolos de ciberseguridad	63%	19%
Protocolos de interoperabilidad	53%	24%

Fuente: Elaboración propia, estudio diagnóstico CAF-AdS-SIP

La infraestructura tecnológica de los gobiernos no sólo requiere inversión, sino también planificación, coordinación y la definición de estándares comunes que permitan aprovechar al máximo los recursos del sector público. Un llamado de atención tiene que ver con los recursos humanos: es contundente que un tercio de los gobiernos considera que la capacidad de servidores que poseen no es suficiente para su carga de trabajo.

Un segundo aspecto que alerta es que la infraestructura es aún deficiente. La tendencia a la utilización de servidores físicos con escasos parámetros de seguridad, incrementa los riesgos de la operación cotidiana de las administraciones y la garantía de la información que generan. Asimismo, en términos de conectividad, si bien 99 % de los gobiernos locales relevados posee algún tipo de conexión a internet, sólo un tercio consideran que funciona correctamente, condicionando

la posibilidad de implementar algunas soluciones digitales. El estudio mostró que las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego presentan un desafío mayor en cuanto a la concetividad de sus gobiernos locales.

Un tercer elemento que evidenció este estudio tiene que ver con la organización interna de los municipios. Un indicador muy importante en relación a las capacidades institucionales, se observó que sólo el 30% de los gobiernos posee un área vinculada a modernización, innovación o gobierno digital. Esta presencia se registra especialmente en los gobiernos de más de 50 mil habitantes (con valores promedio al 85%) y disminuye drásticamente en municipios con menos de 10 mil habitantes (18,5%).

Sin embargo, el principal desafío en este campo se vincula a los niveles de formación del personal de tecnología, donde 8 de cada 10 gobiernos considera que el nivel de formación de su personal no es adecuado. Consecuentemente, sólo un 16% de los municipios tiene un equipo responsable de promover e implementar la agenda de digitalización, el 18% tiene una política definida para el desarrollo de nuevos sistemas y el 15% puede resolver inconvenientes tecnológicos con su propio personal. La gestión de sistemas heredados, la dificultad de articulación con el sector privado y la necesidad de articulación con otros niveles de gobierno son preocupaciones centrales en los equipos de gestión entrevistados.

Hacia el interior de la gestión municipal, la implementación de sistemas de expediente electrónico es muy baja (menos del 20%) con pocos trámites incorporados, condicionando la mejora de los procesos institucionales y generando la convicencia de distintos mecanismos administrativos. Existen trámites que se

realizan digitalmente, otros que combinan e incorporan pasos en papel y, la mayoría, que se realizan sólo en papel.

En términos de presencia en internet, incluso luego del impulso generado por la pandemia Covid-19, un 30% de los municipios argentinos no cuenta con un portal web. Los gobiernos que poseen portal, mayoritariamente lo utilizan como un canal de comunicación unidireccional con la ciudadanía, brindando información institucional básica. En menor medida, se registra la existencia de sistemas de gestión de reclamos (35%), la prestación de servicios on-line (20%), o de sistemas de ventanilla única (5%).

Las políticas de gobierno abierto, considerando sus pilares de acceso a la informaición, participación, co-creación y rendición de cuentas, son débiles en la agenda local.

En este sentido, un elemento que se destaca es la falta de consenso sobre el involucramiento de la alta dirección en los procesos de digitalización, sólo 4 de cada 10 de las personas encuestadas considera que existe una participación efectiva de los funcionarios de alto rango en el proceso. Menos del 8% de los municipios manifiestan tener un plan o estrategia formalizada para apoyar los procesos de transformación digital.

Las nuevas tecnologías pueden profundizar las desigualdades (si no se atacan las brechas de acceso) o ser un factor potente de transformación e inclusión. El diagnóstico que se realizó sobre los gobiernos locales de la Argentina, permite contar con información valiosa para promover políticas de desarrollo con una perspectiva federal.

La agenda que se espera (Oszlak, 2020: 107) tendrá tres ejes sobre el futuro: 1) estará más orientado a la ciudadanía, 2) se basará en redes de colaboración y 3) promoverá la participación e inclusión de la ciudadanía en la gestión.

Fortalecimiento de la agenda de innovación y digitalización



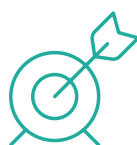
+ *Creación de espacios de innovación y colaboración: con participación de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad civil y del sistema público de educación, ciencia y técnica.*



+ *Promover la reducción de las brechas digitales: con foco en el acceso, uso, seguridad y protección de la ciudadanía. Adecuación del marco normativo y procedimental para facilitar la digitalización y la garantía de derechos.*



+ *Fortalecer las capacidades estatales: abarcando el amplio abanico desde infraestructura hasta sistemas de profesionalización y capacitación de agentes públicos.*



+ *Estimular la planificación y el liderazgo: sobre la base de la mejora de los sistemas de información, la apertura y el liderazgo político e institucional para la definición, implementación y evaluación de políticas de innovación y digitalización.*



+ *Incentivar el trabajo colaborativo del sector público: entre organismos y niveles de gobierno, compartir experiencias, soluciones y recursos, y programar la integración de servicios y la interoperabilidad. Potenciar los desarrollos de software público y la utilización de recursos del ecosistema de código abierto.*

NOTA TÉCNICA SOBRE LOS RESULTADOS PRESENTADOS

Las tablas de resultados que se presentan a continuación, representan frecuencias descriptivas de todas las variables incluidas en el relevamiento cuantitativo. El relevamiento incluye preguntas de respuesta simple y de opción múltiple. Estas últimas permiten que la persona que responde elija más de una opción. El cálculo de los porcentajes se ha realizado sobre el tamaño muestral (n) correspondiente para cada pregunta. Sin embargo, hay algunos casos en los que el equipo de análisis ha incorporado una columna adicional donde se agrega el cálculo de porcentaje en relación al total de gobiernos locales participantes del estudio. Esto se realizó cuando las características técnicas de la pregunta lo permiten y se ofrece una mejor interpretación de los resultados.

La categoría "perdidos" hace referencia a dos tipos de valores: en las preguntas que derivan de una pregunta filtro, representan los casos en los que no corresponde que se brinde respuesta; en las preguntas que no derivan de una pregunta filtro, representan los casos en los que la persona respondiente omitió contestar.

EQUIPO DE TRABAJO EN EL RELEVAMIENTO – ASUNTOS DEL SUR

Dirección del proyecto

Matías Bianchi

Coordinación académica

Alejandro Belmonte

Equipo técnico

Mercedes Gregorini

Malen Salomón

Facundo Heras

Ana Doria

Equipo de asistencia en trabajo de campo

Diego Rossi

Denise Laurens

María José Bengochea

Victoria Gómez Hernández

Helena Mazza

Sofía Sánchez Malo

José Nemesio

Mirta Merlo

Camila Panero

Mirta Merlo

Ramiro López

Érica Celada

Silvio Castro

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CILA (2023) *“Redes colaborativas en práctica: activar la democracia sin manuales. Experiencias, lecciones aprendidas y herramientas útiles para desarrollar redes de trabajo colaborativas”*, Asuntos del Sur, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CEPAL (2021) *“Datos y hechos sobre la transformación digital”*, Documentos de proyectos (LC/TS.2021/20), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Eguino, Huáscar, et. al. (2018) *“Municipios y gobierno digital. Situación y buenas prácticas en la Red Mercociudades”*, Documento para discusión No. IDB-DP-617, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Mosqueira, Edgardo y Alessandro, Martín (2023) *“Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano”*, Serie Monografías, Banco Interamericano de Desarrollo.

Nari, Patricia et. al. (2023) *“Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia” en en Peirano, Fernando [et al.] “PISAC COVID-19: la sociedad argentina en la postpandemia”*, Tomo I, CLACSO - Agencia de I+D+d, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Naser, Alejandra, coordinadora (2021) *“Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación”*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

OECD- CAF (2023), *Digital Government Review of Latin America and the Caribbean: Building Inclusive and Responsive Public Services*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris.

Oszlak, Oscar y Belmonte, Alejandro (2023) *“El día después. Las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial”*, en AAVV, CLACSO, Ciudad de Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2020) *“El Estado en la era exponencial”*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Roseth, Benjamin; Reyes, Angela y Amézaga, Karla (2021) *“Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia. Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas”*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Secretaria de Governo Digital - CAF *“Mapa de Governo Digital 2022”*, 1 Boletim, Ministério da Economia, Brasil.

INNOVACIÓN PÚBLICA 360⁺

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

 **Asuntos
del Sur**

 **digital**